

A cura di
Livia Ferrario e Mauro Marcantoni

Un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo

Atti del seminario "Società complessità inclusione"

Lectio Magistralis di Ilvo Diamanti



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia autonoma di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla Pubblica Amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

A cura di
Livia Ferrario e Mauro Marcantoni

Un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo

Atti del seminario
“Società complessità inclusione”

Lectio Magistralis di Ilvo Diamanti

“Un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo”

(Ciclo di seminari)

Coordinamento scientifico

Luca Comper, Mauro Marcantoni, Paolo Nicoletti, Giuseppe Sciortino

Coordinamento organizzativo

Paola Molignoni

Coordinamento Gruppi

Davide Azzolini, Federica Bertamino, Elena Bravi, Marcella Chiesi, Nadio Delai, Carla Lambarelli, Stefano Minisini, Piergiorgio Reggio, Alberto Rossi, Bruno Susio

Hanno collaborato

Paola Borz, Silvia Pagliuca, Laura Pezzato

In copertina: Fortunato Depero (Fondo, 1892 - Rovereto, 1960), *Tre costumi italiani, 1938*
tempera su cartoncino, 55 x 88 cm

Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto)
Fondo Depero

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2016
Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Sommario

Presentazione

di Ugo Rossi

Pag. 9

Considerazioni introduttive

Mauro Marcantoni

» 11

Livia Ferrario

» 19

“Società complessità inclusione”

Premessa

di Luciano Hinna

» 27

Abstract

» 27

1. Premessa

» 27

2. Come si inquadra questo secondo seminario

» 29

3. La multidisciplinarietà la leva del cambiamento

» 30

Conclusioni

» 31

1. Lectio Magistralis		
<i>di Ilvo Diamanti</i>	»	33
Abstract	»	33
1.1. Complessità: società, economia e politica	»	33
1.2. Non una, non due, ma tre Italie	»	34
1.3. Un Paese di compaesani: il caso del Centro-Nord Est	»	35
1.4. La reciprocità, ovvero: della fiducia	»	36
1.5. L'opinione pubblica e la complessità delle reti	»	37
Conclusioni	»	38
2. Una divaricazione da ricomporre tra società e istituzioni		
<i>di Nadio Delai</i>	»	41
Abstract	»	41
2.1. La constatazione di un evidente compimento di ciclo	»	41
2.2. Tre modalità “obbligate” che aiutano a riavvicinare società e istituzioni	»	44
2.3. Un promemoria (conseguente) della propria attività di dirigente pubblico	»	48
Conclusioni	»	49
3. Inclusione e welfare sociale		
<i>di Cristiano Gori</i>	»	51
Abstract	»	51
3.1. Introduzione	»	52
3.2. La realtà attuale	»	52
3.3. Come affrontare l'epoca delle prospettive incerte?	»	54
3.4. Dare «+interventi a -utenti» o «-interventi a +utenti»?	»	55

3.5. Rinunciare a spendere in altri settori per potenziare il welfare sociale?	»	57
3.6. Libertà di scelta di prima o di seconda generazione?	»	58
3.7. Di quale innovazione abbiamo bisogno?	»	60

4. La fatica di cambiare. Approcci al mutamento della società italiana

<i>di Cristiano Vezzoni</i>	»	63
Abstract	»	63
4.1. Le caratteristiche del cambiamento nelle società contemporanee	»	64
4.2. Un esempio di cambiamento sociale: l'immigrazione e le religioni	»	65
4.3. La classe dirigente di fronte al cambiamento sociale	»	68
4.4. Quale strategia di fronte al cambiamento	»	71
Conclusioni	»	72

Lavori di gruppo

Gruppo 1 Paola Pompermaier	»	73
Gruppo 2 Nicoletta Conci	»	74
Gruppo 3 Nicoletta Rizzoli	»	75
Gruppo 4 Stella Giampietro	»	75
Gruppo 5 Mauro Masini	»	76
Gruppo 6 Gianfranco Maraniello	»	77
Gruppo 7 Mauro Piffer	»	79
Gruppo 8 Michele Michelini	»	80
Gruppo 9 Claudio Martinelli	»	81
Gruppo 10 Stefania Marconi	»	82

Presentazione

di Ugo Rossi

Una società, per garantire un'organizzazione efficiente e coerente con le proprie necessità, ha bisogno di una funzione pubblica più efficiente e moderna. È un bisogno che nasce non da oggi e che è avallato da molte ragioni. Prima tra tutte: la ragione economica. Il costo della macchina pubblica e la quota di ricchezza nazionale che è finalizzata al suo funzionamento impongono un ripensamento capace di guardare all'efficienza, una rilettura del settore pubblico che porti il cittadino a diventare orgoglioso del nuovo funzionamento dello Stato. Un cambio di prospettiva, dunque, che legga la Pubblica Amministrazione come qualcosa di utile e sano e non come un freno, una criticità, un residuo di un mondo lento e sorpassato. La seconda, semplice, ragione è che l'evoluzione del mondo porta a considerare i territori sempre più come un insieme compatto: pubblico e privato insieme, aziende e famiglie insieme, perché la competizione non è più tra singoli settori dell'economia, ma coinvolge i territori nella loro interezza. Se così è, la funzione pubblica, quella che nella realtà mette tutto insieme, ritrova una nuova centralità.

Il percorso di riflessione sulle nuove frontiere della funzione pubblica è partito, non a caso, da un seminario dedicato al rapporto tra le istituzioni, le norme e i risultati. Un crinale importante e di grande attualità, perché ancora adesso nella Pubblica Amministrazione si ha difficoltà a legare le procedure ai risultati.

È un pensiero comune, infatti, che le istituzioni siano importanti perché permettono alla società di funzionare in maniera disciplinata, ordinando tutte le materie secondo fini e gerarchie, e perché tendono a consolidare le relazioni sociali, dando il senso della stabilità, di ciò che non cambia, di ciò che rimane uguale. Ma l'idea che le istituzioni siano sempre uguali a loro stesse ha due facce. Da un lato, ci si chiede: che istituzione sarebbe un'istituzione che non è uguale a se stessa, che non si rassomiglia nonostante il passare del tempo, che non rappresenta un punto di riferimento costante? Ogni istituzione è una sfida al tempo: è lì perché, a giudizio di tutti, deve restare dentro la sua identità e le sue funzioni, mantenendo inalterato il suo senso, nonostante il consumo inevitabile nel tempo. Un'istituzione è un soggetto permanente, mentre tutto cambia e passa. Dall'altro lato, invece, ogni istituzione ha funzioni da svolgere, missioni da portare a compimento, servizi da realizzare e non è solo una testimonianza di se stessa. I modi attraverso cui alcune funzioni sono svolte cambia con l'inevitabile cambiamento delle situazioni. Dunque, l'istituzione ideale è fedele a se stessa nei fini e cangiante negli strumenti.

Oggi più che mai, è importante tenere conto dei risultati. Per la tradizione italiana è accettabile che un'istituzione possa cambiare strumenti mantenendo il suo fine, ma qui è il fine a cambiare natura, perché il fine diventano i risultati. Mentre la relazione fine/strumenti può essere facilmente compresa entro i parametri giuridici, quella tra risorse e risultati inserisce elementi nuovi, meta-giuridici, perché il modo per misurare e valutare i risultati porta fuori dall'alveo della coerenza giuridico-amministrativo e mette in campo aperto.

Da questa riflessione è nato lo sviluppo del secondo seminario incentrato sulla società, sulla complessità e sull'inclusione, di cui qui sono pubblicati gli Atti. I tre termini citati hanno una dimensione diversa da quella giuridica. Si entra nel campo della politica, in senso lato, alla maniera anglo-sassone, come *policies* e non come *politics*, cioè come attenzione ai risultati, non alle dinamiche dei singoli partiti o della politica intesa come gioco per il potere.

È bene considerare nello specifico i tre termini.

Il primo – società – induce alla riflessione sulla funzione pubblica rispetto all'evoluzione sociale. Nella tradizione storica la funzione pubblica aveva funzioni sostanzialmente regolatorie, serviva per applicare le leggi, regolare la vita collettiva, ramificare il potere statale dentro le molecole della società. Perciò la dimensione giuridica comprendeva ogni aspetto ed era il nutriente di tutta la sua attività. Via via la funzione

pubblica ha cominciato a erogare servizi per i cittadini, perciò alle funzioni relative all'amministrazione del potere, si sono affiancate funzioni di tipo redistributivo. La funzione pubblica non era perciò (solamente) la macchina operativa delle funzioni statali, ma assumeva su di sé anche funzioni di coesione sociale, di erogazione di servizi e di vantaggi concreti per i cittadini. Già in questo modo si andavano sviluppando le sue funzioni "politiche", cioè di carattere generale, non legate all'esercizio del potere, ma di servizio verso i cittadini. Nuove funzioni, per altro sempre più ampie, perché comprendono i trasporti, l'istruzione, la sanità e progressivamente molti aspetti della vita sociale, hanno poi determinato l'elefantiasi della macchina pubblica e la crescita conseguente dei suoi costi. Si è perciò entrati in una stagione, da cui non si è ancora usciti, in cui la cultura aziendalista, per necessità di cose, si è affermata nella cultura pubblica. La cultura aziendalista di relazione tra risorse e risultati, in una parola, di efficienza della macchina pubblica, ha avviato un primo radicale cambiamento di paradigma. Un processo sintetizzabile così: funzioni pubbliche crescenti, attenzione ai costi e ai risultati, esordio della cultura aziendalista, derivante dalla cultura privata d'impresa.

Nel frattempo le stesse funzioni di servizio, in una parola del welfare, si sono andate modificando rispetto alle stesse loro ragioni d'esistenza. Ad esempio, il primo ingresso della funzione pubblica nella sanità era determinato dalla necessità di assicurare a tutti, a prescindere dalla disponibilità del reddito, un servizio sanitario sufficiente, di base e universale. Una collettività non si poteva sentire davvero tale se le differenze economiche determinavano chi potesse avere cure e chi no. In una visione solidale del vivere comune, questa discrepanza era inaccettabile. Che dire però oggi che le cure sanitarie si sono, e per fortuna, così esponenzialmente allargate e che la concezione di ciò che sia il loro livello essenziale e necessario si sia notevolmente alzato? Qui comincia un'altra discussione, non d'ordine giuridico, ma appunto politico, su cosa debba erogare lo stato, cioè la funzione pubblica finanziata dai cittadini, o cosa invece sia una prestazione con un carattere puramente privato, da finanziarsi conseguentemente con le risorse private.

Offrire tutti i servizi sanitari a tutti, servirli bene, su tutti gli ambiti è una sfida molto pesante per la funzione pubblica, perché richiede risorse crescenti, una cultura organizzativa di tipo nuovo e un'attitudine a cogliere le necessità che nascono spesso nell'alveo privato e poi si espandono fino a diventare domanda pubblica. Insomma la società a cui si rivolge la funzione pubblica è molto cambiata e nessuna riflessione sull'efficienza pubblica può essere esonerata dal fare i conti con questa nuova identità sociale.

Il secondo termine della riflessione riguarda la complessità. Già s'intuisce dalle righe precedenti che l'estendersi per quantità e l'innalzarsi per qualità, delle funzioni pubbliche, ha come impatto immediato una maggiore complessità rispetto al passato degli strumenti, dei risultati, della misurazione e della percezione della stessa funzione pubblica.

Cambiano gli strumenti, perché oggi la Pubblica Amministrazione non è solo un insieme di ordinanze e di procedure, ma è anche capacità di mixare più strumenti. Per raggiungere un obiettivo, talvolta c'è bisogno solo della norma, talaltra c'è bisogno di creare un nuovo soggetto che conduca al risultato preposto e in altri ancora la soluzione è di nuovo diversa. Anche i risultati vanno trattati in maniera diversa, perché escono dall'alveo della coerenza amministrativa. Un esito può essere perfetto dal punto di vista delle procedure e delle coerenze giuridico-amministrative, ma non sortire l'effetto desiderato nella realtà delle attese dei cittadini, delle famiglie o delle imprese. Oppure pensiamo al tema dei controlli. Siamo abituati al controllo ex-ante, cioè dell'esame dei soggetti che hanno le caratteristiche giuridiche per ottenere un beneficio o aderire a una norma. I controlli sono però minori sul piano ex-post, cioè della misurazione dei risultati. Questo non avviene perché ci sia ignavia amministrativa, o ci sia pigrizia. Questo può anche accadere. Però la ragione più profonda è che i soli strumenti amministrativi non bastano, non sono sufficienti, per poter dimostrare la bontà o meno dei risultati. Per dire che l'esecuzione di un progetto, il lavoro di un'agenzia, di un servizio sono apprezzabili, bisogna ricorrere a discipline più ampie rispetto a quelle amministrative. Bisognerà considerare le attese e confrontarle con i risultati; bisognerà renderne conto

sul piano economico, in una logica ad accezione ampia della relazione costi-benefici; bisognerà capire se quel risultato abbia apportato e in quale modo, benefici anche su un piano sociale più generale e non solo rispetto stretto dell'ambito in cui agisce.

La complessità disciplinare è lo specchio della complessità della realtà e dell'ubiquità qualitativa e quantitativa del ruolo della funzione pubblica. Strumenti più ampi e diversi; riferimenti più ampi e diversi; misure più ampie e diverse. Sono questi i nuovi parametri che comporta la complessità. Naturalmente il rischio è che alla complessità si risponda con la genericità, con l'indistinto, con la molteplicità confusa dei punti di vista. Questa è la trappola che sta dietro la costruzione e il rispecchiamento della complessità.

Misurare la complessità significa allora predisporre di più strumenti, ma ciascuno ben tarato, a misurare l'impatto del processo amministrativo. Più strumenti, più indicatori, più ordini disciplinari possono contribuire, invece, a dare le risposte necessarie alla complessità.

L'ultimo termine è forse il più significativo, inedito e sorprendente. Perché parlare di inclusività, quando si parla di amministrazione potrebbe sembrare un parlar d'altro. Ma non è esattamente così: significa, al contrario, parlare della cosa che oggi appare dirimente rispetto al futuro, non solo della Pubblica Amministrazione, e in specifico della dirigenza, ma del nostro modello di sviluppo della società.

La funzione pubblica per definizione include. Il servizio sanitario universale ha incluso tutte le famiglie e le persone dentro un sistema di protezione sociale; così è accaduto per le pensioni e la previdenza; così è accaduto per l'istruzione. La storia della funzione pubblica è questa: è una storia di inclusione, di persone, di ceti sociali, di "new comers", se ci riferiamo al fenomeno prima Leggero e oggi enorme dell'immigrazione.

È evidente però che l'inclusione non potrà, anzi non può già essere, infinita, senza limite né di argomenti né di persone. La funzione pubblica non può essere una macchina vorace che includa via via ogni settore, ogni ambito economico, ogni aspetto della vita personale. I costi crescenti lo impediscono, anche se la libertà, anzi la concezione liberale che sta alla radice di tutta la costruzione del mondo occidentale,

non può essere slegata dalla necessità dell'inclusione. Occorre perciò pensare l'inclusione stessa in altri termini, sia rispetto agli strumenti della funzione pubblica, sia come sistema generale di una società che risponde al bisogno di coesione. Se da un lato, infatti, è evidente che una funzione pubblica che non include perde buona parte della sua ragion d'essere, perché resta solo l'amministrazione dei beni pubblici e l'erogazione dei servizi essenziali, dall'altro, la nozione stessa d'inclusione, va ripensata. Se prima avevamo un'inclusione indistinta, generalizzata, universale, oggi dobbiamo pensare a un'inclusione selettiva. La possibilità dell'inclusione presuppone, infatti, anche un atteggiamento e una connotazione specifici da parte di chi attende di essere incluso, sia essa una persona o un'impresa. Si passa perciò da una concezione unilaterale dell'inclusione, in cui dall'uno, lo stato, si passa a tutti, indistintamente, a una concezione in cui si passa dall'uno a una selezione dei molti.

Ci sono innumerevoli esempi che possono essere offerti dell'idea di selezione nell'inclusione. Nei servizi sanitari significa che si passa dall'universalità (tutto uguale per tutti) a una in cui l'inclusione viene diversificata e le condizioni dell'inclusione stessa sono differenti, secondo la varietà delle condizioni delle persone. Già avviene ampiamente nei servizi sanitari. Avviene nell'immigrazione, secondo la condizione dell'immigrato economico, rifugiato, ecc. e mediante il pagamento delle tasse avviene anche nella scuola. Sono perciò innumerevoli i casi in cui un qualche tipo di selezione viene realizzata da parte di chi offre l'inclusione rispetto a chi la domanda. E sempre più si andrà su questa strada: la funzione pubblica eroga servizi, propone agevolazioni, favorisce normative di privilegio verso categorie sempre più definite nelle loro caratteristiche. Ecco perciò come per questa strada si arrivi alla conclusione di mantenere la funzione pubblica, di mantenere il suo fine più elevato, che è appunto quello dell'inclusione e, allo stesso tempo, si evita che il processo inclusivo non abbia limiti né di costo né di numerosità degli aventi diritto.

La seconda strada che la funzione pubblica deve intraprendere per ottimizzare la sua presenza, è quella della divaricazione tra concetto di pubblico e concetto di statale. Non tutto ciò che è pubblico deve es-

sere necessariamente statale. Il fine pubblico si può tranquillamente sposare, ad esempio, con un'erogazione privata del servizio. Abbiamo già molti esempi di come un fine pubblico possa avere soggetti privati a realizzarlo. Qui non c'è una concezione indistinta secondo la quale il privato è sempre e comunque migliore o più efficiente del pubblico. Questa idea è dei decenni scorsi, oggi siamo a un'evoluzione di questo concetto. Non importa che sia pubblico o privato il soggetto che eroga il servizio, l'importante è che lo faccia meglio, cioè servendo meglio e con costi inferiori. Se perciò il servizio di una scuola materna, una volta definito uno standard qualitativo di base, è realizzato meglio e anche con costi più bassi da un soggetto privato, allora è preferibile. Possiamo, anzi dobbiamo, anche considerare il caso opposto, perché talvolta un servizio può essere, per mille ragioni, svolto meglio da un soggetto pubblico che da uno privato. Si tratta sempre di giudicare dai risultati. Perciò il mondo va avanti con la fine delle visioni ideologiche, a favore di considerazioni più pragmatiche. Perché un servizio migliore è per definizione da preferire, chiunque sia a erogarlo, e il fatto che si possano ridurre i costi contiene pur sempre un concetto di interesse pubblico, perché costi minori significano tasse minori.

Possiamo però uscire da questo punto di vista quasi contabile, perché la modernità di queste concezioni inerisce anche alla stessa costruzione concettuale della funzione pubblica in maniera molto più radicale. Se l'attenzione è ai risultati; se la possibilità che ci sia una sussidiarietà pubblico/privata è ancora più sviluppata; se avere un soggetto privato o pubblico non fa differenza in sé, allora la funzione pubblica assume molto di più i caratteri regolatori, piuttosto che quelli solamente esecutivi. In questo modo la funzione pubblica si emancipa dalla coincidenza stretta tra regolazione/esecuzione/controllo che stanno tutti nel suo ambito, per assumere maggiore spessore proprio sul primo e sull'ultimo di questi due termini: sulla regolazione e sul controllo. La funzione pubblica si definisce perciò come il soggetto che esegue la volontà popolare determinando norme e obiettivi, poi lascia che l'esecuzione possa essere sia interna che esterna, e concentra la sua attenzione sul controllo, perciò sui risultati. In questo modo crea un virtuoso "con-

flitto d'interessi" perché da un lato si pone obiettivi e dall'altro controlla che essi siano raggiunti; mentre tenendo programmaticamente, e sempre e comunque, anche l'esecuzione al suo interno stabilirebbe una continuità da cui difficilmente potrebbe nascere il "conflitto" che accresce l'efficienza.

Cambia perciò l'idea di società, delle connotazioni e delle suggestioni che vengono in mente e si realizzano nella funzione pubblica; cambia la complessità della funzione pubblica, perché attraversa più discipline e attraversa più ambiti e più ordini; cambia il concetto stesso di inclusione, per diventare insieme più selettiva, ma anche più ambiziosa. Sono temi che s'intrecciano variamente e che mantengono un *fil rouge* molto forte. È su questi temi che si decide la scommessa della modernità dello stato e di tutto ciò che è pubblico, che si passa, davvero, il crinale del secolo nuovo e di tutto ciò che esso comporta. In questa matassa nuova bisogna cercare i fili della nuova tessitura e su questo siamo totalmente impegnati.

Quando i problemi sono troppo complessi, come quelli che oggi agitano la nostra vita sociale, è compito delle pubbliche istituzioni evitare due rischi: il prenderne atto senza impegnarsi seriamente e coraggiosamente a risolverli e il semplificarli artificialmente. Perciò dobbiamo giocare su due piani: quello della comprensione delle cose che accadono e quello della traduzione della complessità in norme e in azione coerenti, efficienti ed efficaci. In altri termini, le pubbliche amministrazioni devono essere in grado di non sottrarsi al confronto con la complessità del mondo, ma imparare a gestirla. Per poterlo fare, è necessario innanzitutto capire cosa sia la complessità, coglierne l'essenza, padroneggiarne gli effetti ed evidenziarne i possibili rimedi.

“La comprensione” diceva la filosofa tedesca Hannah Arendt, “va distinta dal possesso di informazione corretta o dalla conoscenza scientifica, perché è un processo complesso che non produce mai risultati inequivocabili. È un'attività senza fine con cui, in una situazione di mutamento e trasformazione costanti, veniamo a patti e ci riconciliamo con la realtà, cerchiamo cioè di sentirci a casa nel mondo”.

Ecco, la complessità produce equivoci, perché più si allarga la comprensione, meno le cose sono nette. L'amministrazione però ha il dovere di rendere tutto chiaro, lineare, semplice. Per raggiungere questo obiettivo, sono necessari studi e ricerche, è bene allargare i confini della comprensione e poi restituirli non solo come processo di analisi, ma anche come azione di trasformazione sul mondo. Da un lato, quindi,